

Metodología de diagnóstico de la vivienda vacía en ámbito local. El caso de Bormujos (Sevilla)

JUAN FRANCISCO FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ¹ ✉ | ESTEBAN DE MANUEL JEREZ²

Recibido: 29/05/2017 | Aceptado: 21/03/2018

Resumen

El problema de la vivienda vacía que afecta a España tras el estallido de la burbuja inmobiliaria se manifiesta en la existencia de un desajuste entre vivienda que permanece vacante y demanda residencial insatisfecha. Ante esta situación, diferentes legislaciones autonómicas apuestan por la puesta en uso de esa vivienda vacía, en el caso andaluz, priorizando actuaciones que las tomen como recurso para facilitar el acceso a la vivienda en el desarrollo de Planes Municipales de Vivienda, así como con la puesta en marcha del Programa de Intermediación en el Mercado del Alquiler. La falta de información real sobre ese parque vacante, sin embargo, dificulta la eficacia de estas herramientas, muy ligadas al ámbito local.

En este contexto, el objetivo del presente artículo será el de profundizar en el estudio de este fenómeno, proponiendo una metodología que permita mapear y diagnosticar la vivienda vacía de un municipio andaluz, aportando claves que la caractericen bajo parámetros dirigidos a la posterior definición de estrategias de puesta en uso ligadas a un Plan Municipal de Vivienda que tenga por objetivo activarlas.

Para ello realizaremos un primer análisis de referentes desde los que definiremos la metodología que pondremos en práctica en la localidad sevillana de Bormujos, que servirá como caso de estudio. De este obtendremos dos niveles de resultados: Primero, el mapeo y categorización inicial del parque de viviendas vacías del municipio señalado; segundo, la validación de la metodología de diagnóstico propuesta, definiendo su alcance y limitaciones de cara a su incorporación en la redacción de los citados Planes Municipales de Vivienda y Suelo.

Palabras clave: Vivienda Vacía; Plan Municipal de Vivienda y Suelo; Metodología de Diagnóstico; Geolocalización; Política de Vivienda.

Abstract

Methodology for diagnosis of empty housing at local level. The case study of Bormujos (Seville)

The empty housing problem affecting Spain after the break of the period known as «real state bubble» is linked to the existence of a large stock of housing that remains vacant and residential demand unsatisfied. In this context, regional legislations are committed to the use of this empty stock, in the Andalusian case, proposing actions to take them as a resource to ensure access to

1. Escuela Técnica Superior de Arquitectura. Universidad de Sevilla. jfernandez52@us.es

2. Escuela Técnica Superior de Arquitectura. Universidad de Sevilla. estebandemanueljerez@gmail.com

housing through the Municipal Housing Plans, as well as creating a Program of Mediation in Rental Housing. The lack of information about this vacant stock, however, suppose a problem for the effectiveness of these tools, closely linked to the local field.

The purpose of this paper is to study deeply this phenomenon by proposing a methodology to map and diagnose the empty housing stock of an Andalusian municipality, to offer keys able to character it under indicators directed to define strategies linked to a Municipal Housing Plan to put them in use.

Thus, we will first analyse different experiences as references to define the methodology we will put into practice in the Sevillian town of Bormujos, as case study. After that, we will obtain two levels of results: First, the mapping and categorization of the empty housing stock in this municipality; second, the validation of the proposed methodology, defining its scope and limitations for its inclusion in the mentioned Municipal Housing and Land Plans.

Key words: Empty Housing; Municipal Housing and Land Plan; Diagnosis Methodology; Geolocation; Housing Policy.

Résumé

Méthodologie pour le diagnostic du logement vide au niveau local. L'étude de cas de Bormujos (Séville)

Le problème des logements vides qui secoue l'Espagne après l'éclatement de la bulle immobilière se manifeste dans l'existence d'un décalage entre le chiffre des logements vacants et la demande résidentielle non satisfaite. Dans cette situation, différentes lois régionales favorisent la mise en service des logements vides. Dans le cas de l'Andalousie, la priorité est accordée aux actions qui les prennent comme une ressource pour faciliter l'accès au logement au moyen de Plans de Logement Municipaux, ainsi que dans la mise en œuvre du Programme d'Intermédiation sur le Marché de la Location. Cependant, le manque d'information réelle sur ce parc immobilier vacant entrave l'efficacité de ces outils, étroitement liés à l'environnement local.

Dans ce contexte, l'objectif de cet article sera d'approfondir l'étude de ce phénomène en proposant une méthodologie permettant de cartographier et diagnostiquer les logements vides d'une municipalité andalouse, en fournissant des clés qui la caractérisent selon des paramètres visant à définir des stratégies de mise en service liées à un Plan de Logement Municipal afin de les activer.

Pour ce faire, une première analyse des références sera effectuée, à partir de laquelle on définira la méthodologie à suivre dans le cas d'étude, la ville sévillane de Bormujos. De cette manière, deux niveaux de résultats seront obtenus: en premier lieu, la cartographie et la catégorisation du parc immobilier vide dans la municipalité; en deuxième lieu, la validation de la méthodologie diagnostique proposée et la définition de sa portée et ses limites en vue de son incorporation dans l'élaboration des Plans Municipaux de Logement et des Terrains.

Mots Clés: Logement Vide; Plan Municipal de Logement et des Terrains; Méthodologie Diagnostique; Politique de Logement.

1. Introducción

El fenómeno de la vivienda vacía se ha convertido en un reto global que de manera directa incide en el problema de acceso a la misma para amplios sectores de la población. España, con un parque de unos 25 millones de viviendas, cuenta con más de 3,5 millones vacías, según datos del Censo de Población y Vivienda 2011 publicados por el INE, lo que supone un 13,70% del total del parque, muy por encima de estándares europeos, con un stock técnico en torno al 3%.

Esta situación se relaciona directamente con un contexto en el que la economía tiene un peso excesivo en el sector inmobiliario, siendo considerada la vivienda la forma preferida de ahorro de los hogares (Vinuesa *et al.*, 2012). Se ha fomentado, con innumerables ayudas y beneficios fiscales³ un modelo de acceso a la vivienda en propiedad⁴, mayoritariamente libre⁵ y con fines de inversión, lo que ha inflado los precios de las mismas⁶, en detrimento de la conformación de un parque público de vivienda adecuado⁷, todo bajo criterios de planificación urbanística basados en la concentración de esfuerzos financieros en nuevos crecimientos y consumos de suelo (Fariña y Naredo, 2010).

Con la llegada de la crisis económica y el aumento del desempleo⁸ numerosas familias encuentran mayor dificultad para hacer frente a sus compromisos hipotecarios, viéndose envueltos en situaciones de inseguridad de permanencia e incrementándose exponencialmente el número de desahucios. Entre 2008 y 2012 se iniciaron en España 415.117 procedimientos de ejecución hipotecaria y 244.278 desalojos, según datos del Consejo General del Poder Judicial, cifra que no ha dejado de aumentar. Así, entre 2014-2016, fueron 171.239 las ejecuciones hipotecarias llevadas a cabo, 44.102 de ellas en Andalucía.

Al mismo tiempo, la falta de financiación por parte de entidades bancarias dificulta que se produzcan nuevos accesos, lo que no solo afecta al sector privado, sino al stock de vivienda protegida ofertada en régimen de propiedad. Los adjudicatarios, ante la falta de crédito, no cuentan con capacidad económica para acceder al mismo que, paradójicamente, queda vacante mientras la demanda permanece insatisfecha⁹.

Esta situación genera nuevas formas de exclusión residencial. FEANTSA (European Federation of National Organizations Working with the Homeless) señalaba en su informe anual de 2008 que el 20% de la población en España estaba excluida del mercado de la vivienda. Ante la falta de un stock de vivienda social que pueda absorber las necesidades de esa creciente población en situación de vulnerabilidad, amplios sectores quedan en situación de emergencia habitacional mientras prolifera el número de viviendas vacías.

Los desajustes entre la necesidad de vivienda y el parque existente entrañan, por tanto, el actual problema de la vivienda en España (Vinuesa *et al.*, 2012), expresado normalmente en términos

3. El 75% del gasto público en vivienda es inversión indirecta en el sector privado (Alguacil *et al.*, 2012)

4. El 78,9% del parque de vivienda en España es en propiedad, frente al 13,5% en alquiler (INE 2011)

5. Mientras en la década de los 80 la producción anual de vivienda en el sector público y privado se situaba en las 200.000 viviendas cada uno, entre 2005 y 2007 pasa a ser de 650.000 en el sector privado y 100.000 en el público (Lambea, 2014)

6. Se pasa de un precio medio de 650-700 €/m² en 1997 a 2.000 €/m² en 2008, según datos del ministerio de vivienda (Lambea, 2014)

7. El parque de vivienda social en alquiler en España tan solo supone el 2% (Alberdi, 2014)

8. Del 8% en 2007 al 26,6% en la segunda mitad de 2013 (Observatori Desc, 2013)

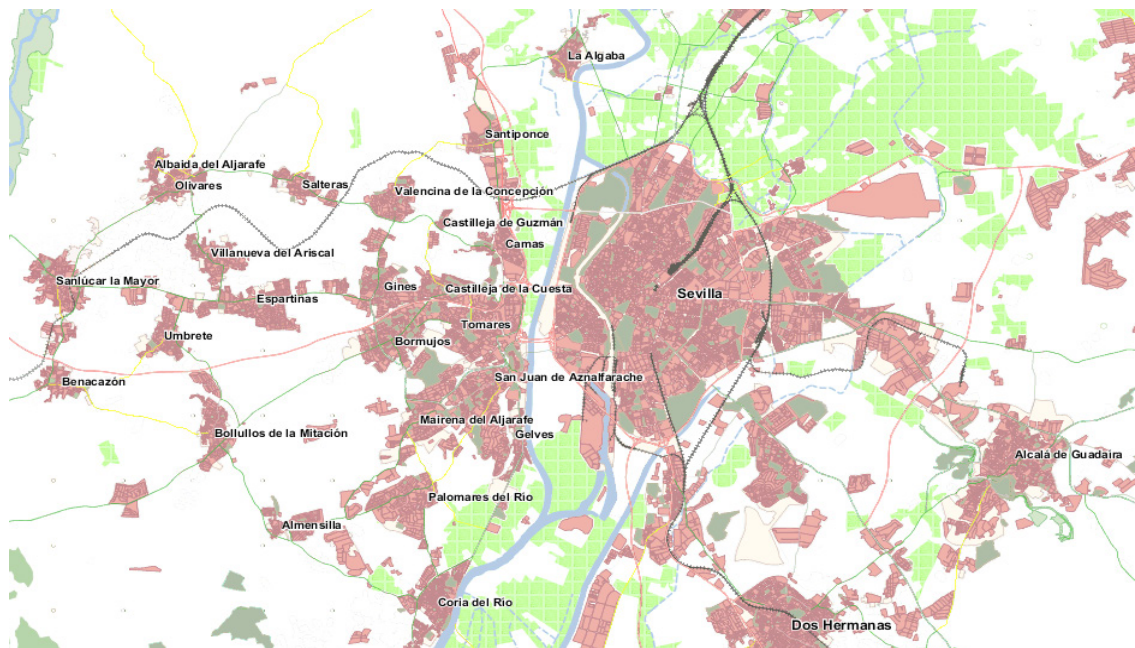
9. De las 6.589 VPO promovidas en España en 2013, solo 499 se ofertaron en régimen de alquiler, un 15% frente al 85% ofertado en venta (Lambea, 2014)

de demanda insatisfecha. Sin embargo, para actuar eficazmente sobre este desajuste es necesario considerar el problema tanto desde la perspectiva de la demanda como desde el análisis de la oferta. En esa línea han surgido diferentes iniciativas legislativas puestas en marcha en regiones como País Vasco, Cataluña o Andalucía, que con figuras como los Planes Municipales de Vivienda apuesta por el análisis y diagnóstico de la situación del parque de vivienda en general, y del de vivienda vacía en particular, para definir estrategias efectivas que permitan gestionar el reto post-burbuja al que venimos haciendo mención.

Tomando estas líneas políticas como oportunidad, y partiendo de la hipótesis de que la vivienda vacía existente, bajo las adecuadas condiciones de gestión, podrá satisfacer parte de las demandas de acceso asequible a la vivienda de la ciudadanía, señalaremos que el objetivo del presente artículo será el de profundizar en el estudio y conocimiento de ese parque de vivienda vacía, definiendo una metodología que la cuantifique, identifique, geocalice y caracterice inicialmente. Dicha metodología, mediante su puesta en práctica en un caso de estudio concreto, servirá para diagnosticar ese parque de vivienda vacante a escala municipal, lo que permitirá apuntar hacia las causas de su desocupación y servir como información útil para la definición de estrategias efectivas de puesta en uso que den respuesta a la demanda existente.

Nos centraremos para el desarrollo del estudio en el municipio de Bormujos. Se trata de una localidad ubicada en el área metropolitana de Sevilla, en el sector conocido como Aljarafe, caracterizado por haber experimentado en las últimas décadas un proceso de explosión urbanizadora que ha llevado al crecimiento ilimitado de sus pueblos, tradicionalmente vinculados al mundo rural. Bormujos cuenta con una población, según el Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía (2015), de 21.362 habitantes. Comparando los censos de 2001 y 2011, observamos que ha experimentado un crecimiento de 8.242 habitantes (68,92%) en ese periodo. Cuenta, así mismo, con un parque de vivienda vacía del 15% respecto al total (INE 2011).

Mapa 1. Localización de Bormujos dentro de la primera corona del Aljarafe



Fuente: Instituto de Estadística y Cartografía

La presente investigación parte de la solicitud de la Asociación en Defensa del Territorio del Aljarafe de un estudio que analizase la propuesta de crecimiento residencial del actual PGOU municipal en relación con la demanda de vivienda estimada de la localidad, al entender que la vivienda vacía existente podría servir como recurso activo con el que afrontar esta demanda inicialmente sin llevar a cabo nuevos consumos de suelo. Posteriormente el ayuntamiento de la localidad se sumaría al proceso, interesado en incorporar los resultados del estudio al Plan Municipal de Vivienda que iba a comenzar a redactarse.

En este contexto la investigación plantea interrogantes a dos niveles: Uno, el de analizar el fenómeno de la vivienda vacía en un municipio metropolitano tras el estallido de la burbuja inmobiliaria para obtener un diagnóstico certero sobre el mismo; un segundo, el de testar la metodología propuesta a través de los resultados arrojados por este caso para definir en qué medida servirá para diagnosticar de manera intencional el parque de vivienda vacía de un municipio, e incorporar estos resultados a un futuro Plan Municipal de Vivienda que tenga por objetivo activarlas.

2. Metodología

2.1. Método de investigación. El estudio de caso

El método de investigación utilizado en el presente artículo será el del estudio de caso, ligado al uso de técnicas de análisis de datos cuantitativos y cualitativos. Las ventajas de utilizar el estudio de caso para este tipo de investigación residen, por una parte, en que los datos manejados proceden de la práctica y la experiencia, por lo que constituye un método firmemente basado en la realidad. Debido a ello, además, puede contribuir a cambiar esa realidad analizada, ligándose a métodos de investigación-acción. Se trata de un método inductivo de análisis de situaciones complejas basado en el entendimiento de la realidad a través de su descripción e interpretación dentro de su contexto. Se considera el método adecuado para analizar cómo y por qué ocurren determinados fenómenos, así como para profundizar en éstos cuando las teorías existentes no permiten alcanzar respuestas certeras. Además es un método de investigación ligado al trabajo cooperativo e interdisciplinar, adecuado para el trabajo en contextos de pequeña escala y limitación temporal, de recursos etc.

El estudio del caso que nos ocupa, el de la localidad de Bormujos, será de tipo descriptivo e interpretativo, dado que pretende especificar lo que está sucediendo y por qué, con el objetivo de dibujar un perfil de la vivienda vacía en base a categorías de análisis inductivas, extraídas de los indicadores procedentes de la revisión de literatura, que permitan caracterizar las tipologías de situaciones encontradas. Lo hará desde un punto de vista exploratorio, ya que el método estará orientado a generar hipótesis para investigaciones o estudios posteriores, en este caso una metodología de detección y diagnosis de la vivienda vacía en ámbito local. Por último, se encuadra en la investigación-acción, dado que sus resultados contribuirán al desarrollo del Plan Municipal de Vivienda de la localidad.

Así, el diseño del estudio de caso a llevar a cabo en la investigación, seguirá el siguiente esquema:

- Planteamiento del problema y formulación de proposiciones.
- Revisión de literatura, de antecedentes teóricos, estudios previos y casos similares. Nos centraremos en analizar referentes establecidos por la legislación en materia de vivienda vacía existente, por investigaciones, estudios previos y casos concretos de similares características.

- Definición de la metodología de diagnóstico de la vivienda vacía propuesta por la presente investigación, resultado del estudio de referentes, que se pondrá en práctica en el caso de estudio seleccionado para su validación.
- Datos resultantes del caso de estudio. Se manejarán datos procedentes de fuentes estadísticas, así como de padrón, catastro o consumo de aguas, que posteriormente serán contrastados con trabajo de campo y consulta técnica. La transcripción de esta información a través de una herramienta SIG permitirá mapear los datos obtenidos y generar una cartografía que arroje como resultado el mapeo de la vivienda vacía de la localidad que diagnostique la situación de este fenómeno en el municipio.
- Análisis e interpretación de resultados y establecimiento de conclusiones que permitan definir el alcance y las limitaciones de la metodología de trabajo propuesta para diagnosticar el fenómeno de la vivienda vacía en ámbito local.

2.2. Análisis de casos de referencia de definición de la metodología de diagnóstico

Pasaremos ahora a revisar antecedentes teóricos y casos previos ligados al tema de investigación propuesto, de forma que nos permitan extraer claves como paso previo a la definición de la metodología de trabajo que posteriormente aplicaremos al caso objeto de estudio.

Aunque durante los últimos años se ha hablado mucho sobre el fenómeno de la vivienda vacía en España, han sido pocos los estudios que han profundizado en su análisis. Resulta relevante el informe coordinado por Julio Vinuesa denominado «El fenómeno de las viviendas desocupadas» (2012), basado en la idea de que ese parque potencialmente disponible debe ser considerado un recurso básico a la hora de desarrollar las políticas de vivienda. Sin embargo, como el propio informe indica, la información estadística disponible presenta llamativas inconsistencias, especialmente acusadas en el caso de la vivienda vacía, lo que conduce al desarrollo de iniciativas políticas poco eficaces y con escasa posibilidad de consolidarse o perdurar en el tiempo.

El informe plantea entre sus conclusiones una serie de líneas estratégicas para abordar el fenómeno de la vivienda vacía ligadas a la mejora del conocimiento del mismo, así como de las herramientas que puedan aportar claves para su detección. Destaca la necesidad de realizar cruces entre datos de padrón de habitantes y catastro, para localizar viviendas principales y disgregarlas de las que no lo son, así como encuestas periódicas para alcanzar un mayor conocimiento sobre el uso que se hace del parque de viviendas no principales (para que, por qué, cuándo y cuánto tiempo se utilizan).

Para llevar a cabo este tipo de estudios resulta clave disponer de una definición clara del concepto de vivienda vacía. Si acudimos al INE, este especifica que una vivienda se considerará vacante *«cuando permanece sin ser ocupada, está disponible para venta o alquiler o incluso abandonada»*. Esta definición, aun resultando comprensible, necesita de una mayor concreción. En esa línea, diferentes legislaciones en materia de vivienda vacía han realizado su propia definición legal del término para acotar a qué viviendas afectarán las medidas que proponen. Así, el Plan de Vivienda Vacía de País Vasco (2002) considera como viviendas vacías aquellas *«que llevan desocupadas más de un año ininterrumpido, no son utilizadas como segunda residencia y no se encuentran en oferta en el mercado»*.

Más concretamente, el anteproyecto de Ley de Garantía del Derecho Ciudadano a una Vivienda Digna del Gobierno Vasco define en su Artículo 89 qué factores servirán para determinar la falta

de ocupación de una vivienda, como son: Los datos del padrón municipal, cuando la vivienda permanezca sin habitantes durante más de trescientos cincuenta días al año; consumos anormalmente bajos de agua, gas y electricidad; recepción de correo y notificaciones en otros lugares, así como la utilización habitual de otros lugares para realizar comunicaciones telefónicas e informáticas; declaraciones del titular de la vivienda, del personal al servicio de las administraciones públicas o de los vecinos próximos, así como la negativa injustificada del titular de la vivienda a facilitar comprobaciones de la administración.

La ley de la Función Social de la Vivienda de Andalucía (2013) considera una vivienda como vacía «cuando no se destine al uso residencial previsto durante más de seis meses consecutivos en el curso de un año», estableciéndose similares indicadores a los especificados en el caso vasco para categorizar una vivienda como vacía¹⁰.

Además de manejar indicadores que permitan determinar si una vivienda está o no vacía, será necesario profundizar en el estudio del fenómeno para caracterizar esas viviendas y aproximarnos a las causas de su desocupación. En ese sentido, Julio Vinuesa define en su informe cuáles son los principales atributos que pueden actuar como elementos explicativos de las circunstancias de utilización de una vivienda, como son:

- Antigüedad o año de construcción-renovación, y estado de conservación, relacionado con su grado de habitabilidad y seguridad.
- Tipología (unifamiliar aislada, adosada, plurifamiliar), superficie y número de habitaciones, relacionado con la adecuación espacial de la vivienda a las necesidades del hogar.
- Equipamientos: Conjunto de servicios de la vivienda y el edificio (agua, luz, calefacción, ascensor...).

Como segundo nivel de parámetros de definición de causas de desocupación encontramos el régimen de protección, si lo tuviera, el tipo de propietario (hogares que no pueden ocupar la vivienda, hogares ahorradores, inversores, empresas que buscan obtener rentas de alquiler o instituciones públicas, entre otras) y el precio, resultante de todos los factores anteriores pero muy sensible a situaciones de especulación urbanística y financiera.

A falta de esta información exhaustiva, los datos manejados habitualmente en España son de carácter estadístico, aportados por el censo de población y vivienda elaborado por el INE con una periodicidad decenal. Mientras, en países de entorno europeo, la actualización de información de esta naturaleza se realiza cada 4 años en Alemania o Finlandia, cada 3 en Francia o cada 1 en Holanda (Rodríguez, 2005).

Es en contexto europeo donde encontramos las primeras experiencias dirigidas a paliar la presencia de vivienda vacía, pese a que el problema no alcanza los niveles del caso Español. En Reino Unido las viviendas desocupadas son consideradas recursos desperdiciados, sobre todo en zonas de alta demanda, y alentar a su puesta en uso contribuye a la mejora social de la comunidad, aumentando la oferta de vivienda asequible y minimizando el impacto ambiental que supondría la nueva construcción frente a la reutilización.

10. Los valores fijados para determinar el escaso o nulo consumo de suministros son, para agua, inferior a 0,21 m³ por vivienda/mes o 2,47 m³ por vivienda/año, y para electricidad, inferior a 24 kw/hora por vivienda/mes o 291 kw/hora por vivienda/año.

Para ello han desarrollado un instrumento promovido por las autoridades locales, las denominadas «Empty Home Strategies». Se trata de un documento de diagnosis de la vivienda vacía, de determinación de las causas de desocupación y definición de estrategias de activación. El ámbito de estos planes es regional, aunque cuentan con pautas generales establecidas por un marco común nacional. Esta herramienta se apoya en la creación de una oficina municipal ligada a tareas de inspección de la vivienda vacía y asesoramiento para su puesta en uso mediante vías de incentívación¹¹, gestión de la demanda, mediación con los propietarios y penalización¹².

Centrándonos en un caso concreto que pueda aportar claves a la presente investigación, nos aproximaremos al programa desarrollado en el distrito de Stratford-on-Avon¹³, dirigido a elaborar un registro que localice las viviendas vacías para fomentar iniciativas de puesta en uso mediante la concienciación, prestación de apoyo a los propietarios y la utilización de métodos de financiación adecuados. Para ello se pone en funcionamiento una oficina dedicada al desarrollo del programa, y una web¹⁴ desde la que actualizar material divulgativo, realizar consultas a los residentes y recibir información sobre la presencia de vivienda vacía que contribuya al proceso de detección.

Una vez desarrollada la cartografía digital, que mapea la vivienda vacía a partir de datos del registro de pago de impuestos residenciales del distrito, que ha de mantenerse siempre actualizado, se realizan visitas proactivas de los técnicos responsables del programa, que recaban información sobre el estado de la vivienda vacía consultando a los vecinos, demandantes interesados o propietarios, de manera directa o a través de la web.

Así, se definen los denominados «hotspots», o puntos calientes, en los que se localiza la máxima concentración de vivienda vacía, identificándose las que permanecen vacantes durante más de seis meses y las zonas en las que la intervención resultaría más efectiva para resolver las demandas existentes. A partir de ese momento, el procedimiento propuesto por el programa será iniciar contacto escrito con los propietarios¹⁵ y asesorarles para que evalúen las mejores alternativas para poner en uso su vivienda vacía.

En contexto español son varias las administraciones autonómicas que han desarrollado legislaciones dirigidas a paliar la existencia de vivienda vacía. En País Vasco encontramos el programa *Bizigune*, puesto en marcha en 2002 y dirigido a captar vivienda vacante para su incorporación a una bolsa de alquiler protegido. También destaca *ASAP* (2012), un programa de intermediación similar pero dirigido a facilitar que las viviendas de titularidad privada se incorporen al mercado del arrendamiento asequible.

Para reforzar estos instrumentos el *Plan Director de Vivienda 2013-2016* plantea una política fiscal que ofrece ventajas a los propietarios que pongan en uso su vivienda vacía (bonificaciones en IRPF, IBI) o penalizaciones a través de esta misma vía, lo que requiere del desarrollo de tareas efectivas de detección.

11. Ayudas a la rehabilitación para puesta en alquiler durante 5 años al 80% del precio de mercado (National Empty Homes Loans Fund)

12. Tasas a la vivienda vacía del 50% durante más de dos años, o requisa gubernamental (Empty Dwelling Management Order), por la que la administración local gestiona vivienda vacía que suponga un problema para la comunidad.

13. Distrito al sur de Warwickshire, Inglaterra, compuesto por una ciudad principal, Stratford-upon-Avon (27.000 habitantes), y otros núcleos urbanos de menor entidad.

14. <https://www.stratford.gov.uk/housing/empty-homes.cfm>

15. Acudiendo a datos del registro de la propiedad, del ayuntamiento, consultando a vecinos etc.

En Cataluña, la *Ley de Derecho a la Vivienda* (2007), modificada en 2011, sirve como base jurídica para dotar a las administraciones públicas de instrumentos de inspección de viviendas desocupadas durante más de dos años en zonas con fuerte demanda. Para activar esas viviendas se pone en marcha el *Programa de Mediación para el Alquiler Social (Avalloguer)*, que trata de generar una bolsa gestionada por programas sociales dependientes de los ayuntamientos para facilitar el alquiler a personas con ingresos limitados, o el *Impuesto Sobre las Viviendas Vacías en Cataluña* (2014), orientado a personas jurídicas titulares de vivienda vacía en municipios de fuerte demanda.

Como caso concreto ligado a estas iniciativas destacaremos el estudio sobre vivienda vacía realizado por el Departamento de Servicios Sociales del Ayuntamiento de Andoain¹⁶, vinculado al mencionado programa Bizigune. Este centra su metodología en el análisis de datos de padrón, de consumo de suministro y visitas de inspección ocular, para pasar posteriormente a contactar con los propietarios de las viviendas vacías detectadas para su inclusión en el citado programa.

De esta forma se analiza el listado de viviendas sin ningún titular empadronado, facilitado por el servicio municipal de padrón, así como los datos de consumo de aguas¹⁷, en base a un registro trimestral de contadores llevado a cabo entre julio de 2007 y junio de 2008. Se distinguen: Contadores sin consumo¹⁸ y contadores con consumo entre 0m³-5m³, con alta probabilidad de pertenecer a una vivienda vacía.

Con estos datos se elabora un listado de viviendas sin consumo en los cuatro trimestres estudiados, en el que se incluyen viviendas que, sin tener consumo nulo en todos ellos, presentan un consumo reducido en alguno de ellos o consumo entre 0-5 m³. Se inicia entonces el trabajo de campo y visita de inspección, detectándose finalmente 208 viviendas vacías. Con estos datos los responsables del programa pasaron a contactar postalmente con los propietarios¹⁹ para presentar las ventajas del programa Bizigune de puesta en uso de su vivienda vacía. El ayuntamiento de Andoain ha iniciado un nuevo estudio de la vivienda vacía (mayo de 2017) que actualice los datos obtenidos en 2009.

A nivel andaluz destaca la aprobación del anteproyecto de *Ley de Medidas para Garantizar la Función Social de la Vivienda* (2013), impugnado por el Tribunal Constitucional por medidas como la expropiación temporal de vivienda vacía propiedad de personas jurídicas o la penalización a entidades financieras que no las pusieran en uso. Dicha ley incluía además acciones de movilización como el *Programa de Intermediación en el Mercado del Alquiler* (PIMA), destinado a viviendas desocupadas durante más de 6 meses con el que los propietarios recibían garantías por impagos al ponerlas en uso.

En esa línea encontramos también el *Programa de Cesión de Vivienda a Entes Públicos para el Alquiler* (2013) dirigido a captar vivienda deshabitada e incrementar el parque de vivienda en alquiler social, así como la *Concesión de Subvenciones a Personas en Situación de Especial Vulnerabilidad* (2014), destinada a movilizar el stock de VPO vacía en Andalucía, para que las entida-

16. Municipio de la provincia de Guipúzcoa de 14.613 habitantes según el censo de población 2016. <http://www.andoain.eus/es/inicio>

17. El ayuntamiento no tuvo acceso a otros datos como electricidad o gas, gestionados por empresas privadas.

18. Los contadores sin consumo incluyen aquellos a los que no se tuvo acceso al hacer la lectura, que sin embargo podrían presentar consumo.

19. Obteniendo la información de contacto a través de los datos del IBI (Impuesto de Bienes Inmuebles)

des propietarias (promotores privados principalmente) las adjudiquen a familias que no pueden asumir el pago de la renta requerida.

Todos los programas señalados están ligados a la puesta en marcha de un plan de inspección para declarar viviendas deshabitadas, lo que se relaciona con la ya mencionada figura de los Planes Municipales de Vivienda. Se trata de un instrumento introducido por el *Plan Concertado de Vivienda y Suelo 2008/2012*, recogido posteriormente en la *Ley Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía* (2010) y en la ya citada *Ley de la Función Social* (2013). El *Plan de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía 2016-2020* vuelve a insistir en la necesidad de que sean los municipios quienes definan las actuaciones a desarrollar dentro de sus líneas estratégicas, mediante la aprobación de sus Planes Municipales de Vivienda y Suelo.

Para su redacción, la Consejería de Fomento y Vivienda ha elaborado una guía metodológica²⁰ que propone su desarrollo en tres fases, ligadas a un plan de participación que garantice la intervención de los diferentes actores implicados en el proceso (técnicos, ciudadanos, representantes políticos). Estas tres fases serán:

- Analítica: De estudio, información y diagnóstico de las necesidades de vivienda y demanda residencial y análisis del parque existente en el municipio.
- Estratégica: De definición de objetivos con los que satisfacer la demanda existente.
- Programática: De establecimiento de actuaciones y programas concretos a llevar a cabo a medio plazo (5 años), incluyendo: financiación, seguimiento y evaluación del plan.

Centrándonos en la fase analítica, la guía propone realizar un diagnóstico del parque de viviendas existente en el municipio, y en concreto de la vivienda vacía, para lo que define una serie de parámetros que permitirán caracterizarlo según: Tipología (número de viviendas unifamiliares y en edificios plurifamiliares); antigüedad y estado de conservación (por periodos decenales y localizando viviendas con más de 50 años o construidas antes de 1981); superficie y número de habitaciones por vivienda; accesibilidad e instalaciones y servicios del edificio. Respecto al régimen de tenencia o titularidad, y centrados en la vivienda vacía, se clasificarán según sean de propiedad particular, promotoras, entidades de crédito, SAREB o titularidad pública.

La guía metodológica del plan apunta como fuentes de información a la base cartográfica catastral, así como al padrón de habitantes, de forma que el cruce de datos entre ambas permita determinar la localización, edad y estado de conservación de la vivienda potencialmente vacante.

En base a estos referentes, se sintetizan en el cuadro 1 adjunto los principales indicadores que aportan claves a la definición de la metodología de diagnosis de la vivienda vacía en ámbito local propuesta por la investigación.

20. <http://www.juntadeandalucia.es/fomentoyvivienda/portal-web/web/areas/vivienda>. Basada en base al Plan Municipal de Vivienda de Córdoba del año 2008.

Cuadro 1. Resumen de indicadores

Referentes	Identificación y localización	Caracterización	Instrumentos y recursos
Definiciones generales de vivienda vacía aportada por la legislación vigente y los estudios de referencia	<ul style="list-style-type: none"> -Datos de padrón -Datos de consumo - Recepción de correo, consultas internet -Declaraciones de propietarios y vecinos 	<ul style="list-style-type: none"> -Antigüedad -Estado de conservación -Superficie y número de habitaciones -Tipología de la edificación -Equipamientos -Régimen de tenencia -Precio 	
Guía de los Planes Municipales de Vivienda y Suelo de Andalucía	<ul style="list-style-type: none"> -Información estadística (INE, IECA) -Información catastral -Datos de padrón de habitantes -Comprobaciones mediante aplicaciones de mapas web 	<ul style="list-style-type: none"> -Antigüedad -Estado de conservación -Superficie y número de habitaciones -Tipología de la edificación -Accesibilidad -Instalaciones y servicios -Régimen de tenencia y titularidad 	-Los previstos por el Plan Andaluz de Vivienda 2016, ligados a programas de fomento de parque público de vivienda en alquiler y cesión de uso, de intermediación, de ayuda a los inquilinos, de alquiler de vivienda en edificios desocupados o de rehabilitación, así como de transformación de la infravivienda.
Empty home strategies en el distrito Stratford-on-Avon	<ul style="list-style-type: none"> -Datos de pago de impuestos municipales -Registro de la propiedad -Concienciación para participación ciudadana vía web -Visitas de inspección técnicas 		<ul style="list-style-type: none"> -Oficina de gestión de la vivienda vacía -Web de información y comunicación -Mapa de geolocalización -Programas de fomento y penalización de la vivienda vacía puestos en marcha
Informe de la vivienda vacía de Andoain	<ul style="list-style-type: none"> -Datos de padrón -Datos de consumo de aguas -Visita de inspección ocular -Consulta a los vecinos 		<ul style="list-style-type: none"> - Programas de puesta en uso de vivienda vacía, con suscripción de seguro multirriesgo y garantía del pago de las rentas - Financiación de tareas de detección y asesoramiento para la puesta en marcha de los programas de intermediación.

Fuente: Elaboración propia

2.3. Metodología de diagnosis de la vivienda vacía

Se especifica en este punto la metodología de diagnosis propuesta para el desarrollo del estudio de la vivienda vacía en ámbito local, en base a los referentes analizados. Este método se centrará en lo relativo al parque de vivienda vacante, si bien la complejidad del fenómeno haría necesario complementar el estudio con un análisis exhaustivo de las necesidades residenciales del municipio que permitiera definir el grado de alquilerabilidad de las viviendas detectadas, es decir, su capacidad de dar respuesta a la demanda existente.

El estudio combinará el análisis de datos cuantitativos, arrojados por diferentes fuentes de información, con el contraste cualitativo de los mismos mediante consulta técnica y visitas de inspección ocular, distinguiéndose para su desarrollo los siguientes hitos:

- Análisis de información estadística, aportada por fuentes como INE²¹, IECA²², así como el propio PGOU²³ de la localidad, de acercamiento a la situación de la vivienda en el municipio, y en concreto, de la vivienda vacía.
- Revisión de datos catastrales²⁴, para extraer información geográfica sobre el parque edificatorio municipal: Definición de las parcelas residenciales del municipio, caracterizándolas según su tipología (unifamiliar o plurifamiliar) y edad de la edificación. Esta información, obtenida en formato shapefile, servirá como base para el desarrollo de un mapeo georreferenciado de la vivienda del municipio, sobre el que volcar el resto de datos manejados por el estudio y visibilizar los resultados obtenidos.
- Análisis de la información procedente del padrón de habitantes, aportada por el servicio municipal competente, para su incorporación a la base de catastro antes mencionada. Se localizarán así las viviendas en las que consta alguna persona empadronada, de forma que el cruce con la base catastral de inmuebles residenciales permita detectar cuales, por no aparecer en este listado censal, no cuentan con ninguna persona empadronada y serían, por tanto, potencialmente vacantes.
- Consulta de datos de consumo de aguas, para evaluar cuáles de las viviendas detectadas podrían pasar a ser consideradas viviendas vacías al no contar con personas empadronadas y no presentar consumo de agua. La información aportada, en este caso por Aljarafesa tras solicitud municipal, añadirá al listado de padrón información acerca de cuáles de esas viviendas presentan contrato en el momento de realización del estudio, cuales lo habían tenido en algún momento previo pero no en la actualidad, y cuáles no constan en su base de datos por no haber tenido nunca contrato con la compañía. De entre las viviendas con contratos se distinguirá entre las que tienen o no consumo de agua.
- Contraste del resultado de los distintos filtros, de padrón y consumo de aguas, con los técnicos municipales y la propia visita e inspección ocular a los inmuebles señalados, para confirmar la fiabilidad de los datos obtenidos.
- Definición de un mapa geolocalizado de la vivienda vacía del municipio, y caracterización inicial de la misma, como base del diagnóstico a incorporar al Plan Municipal de Vivienda y Suelo del municipio.

Descrita la metodología de diagnosis a emplear pasaremos a especificar los resultados obtenidos de su puesta en práctica en el municipio de Bormujos²⁵.

3. Resultados

Se distinguirá en este apartado entre resultados procedentes del análisis de datos estadísticos; resultados procedentes del análisis de datos de catastro, padrón o consumo de aguas; y resultado del contraste con indicadores cualitativos (visita e inspección ocular). El resultado final obtenido será el propio mapa de la vivienda vacía de la localidad, donde esta quedará cuantificada, localizada y caracterizada inicialmente.

21. Instituto Nacional de Estadística. <http://www.ine.es/>

22. Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía. <http://www.juntadeandalucia.es/institutoestadisticaycartografia>

23. Plan General de Ordenación Urbana de Bormujos, con aprobación definitiva en noviembre de 2014, pendiente de publicación.

24. A través de la sede electrónica de catastro <http://www.catastro.meh.es/>

25. El estudio se ha realizado en colaboración con el ayuntamiento de Bormujos durante los meses de octubre de 2016 a marzo de 2017, llevándose a cabo reuniones periódicas de coordinación y asesoría fundamentales para la obtención de la información manejada.

3.1. Datos resultantes del análisis de datos estadísticos

Según fuentes estadísticas como el INE o IECA, podemos señalar que Bormujos es una localidad eminentemente residencial. Según estima su PGOU cuenta con un total de 8.060 viviendas en su término municipal, valor similar al señalado por el censo 2011 del INE (8.033 inmuebles).

Cuenta con un sector central correspondiente al núcleo urbano original que, conservando una trama irregular de calles estrechas, no presenta edificaciones antiguas, dado que el caserío se ha ido renovando en los últimos años casi en su totalidad con actuaciones de reforma interior ejecutadas en desarrollo del Plan General de 1993. A partir de este primer núcleo se produce, en los años 70 y 80, el primer crecimiento en torno al centro en forma de ensanche. Es a finales de los 90, en pleno boom inmobiliario, cuando se produce el gran proceso expansivo del municipio, colmatándose el resto de suelo urbanizable en torno al núcleo existente.

Centrándonos en el fenómeno de la vivienda vacía, y también según datos del INE, podemos señalar que el municipio cuenta con 6.727 viviendas principales, 70 secundarias, y 1.201 vacías, lo que supone un 15% del total del parque. Los datos del Censo 2011 por secciones censales apuntan a una mayor concentración de vivienda vacía en sectores periféricos del municipio, siendo los sectores más ligados al centro los que apenas experimentan tasa de desocupación.

Respecto a su estado de conservación el INE indica que un total de 6.941 viviendas se encuentran en buen estado²⁶, mientras otros 189 inmuebles se declaran en mal estado (deficiente, malo o ruinoso)²⁷. Atendiendo a su edad observamos como la mayor tasa de viviendas se concentra entre las décadas de los 90 y 2000, lo que se corresponde con el hecho de que la mayor parte de la vivienda antigua se ha ido renovando durante estas décadas.

Según su superficie observamos como la mayor cantidad de viviendas se distribuye entre los 75 y 150 m², existiendo un alto porcentaje de ellas con 5-6 dormitorios. Con estos datos es fácil deducir que la tipología de vivienda unifamiliar será la predominante, cosa que también se pone de manifiesto al analizar el dato de altura de la edificación, con la mayor parte de edificios e inmuebles en torno a 1 o 2 plantas. Considerando que el tamaño medio de los hogares se sitúa entre 2 y 4 miembros, puede deducirse un alto grado de infrautilización en las viviendas y un problema de adecuación de la oferta, con una producción, casi exclusiva, de viviendas unifamiliares.

3.2. Datos resultantes del análisis de datos de catastro, padrón y consumo de aguas

Del análisis de la información catastral, y su cruce con la de padrón municipal, se determinará qué inmuebles residenciales del municipio no cuentan con personas empadronadas. Para ello se disgregan los inmuebles residenciales de aquellos con uso terciario o industrial, distinguiéndose también entre inmuebles residenciales unifamiliares y plurifamiliares, en base al coeficiente de participación de la parcela indicado en catastro²⁸. Respecto a la información censal facilitada por el personal del ayuntamiento para la realización del estudio, señalar que se trata de un listado de

26. Previsiblemente se incluyen entre ellas las 6.727 viviendas principales señaladas.

27. Faltaría por evaluar el estado de conservación de los 903 inmuebles restantes hasta alcanzar el total de 8.033 estimados.

28. Consideraremos, siguiendo el criterio de catastro, que serán inmuebles unifamiliares los que, con un coeficiente de participación igual a uno, sean el único inmueble incluido en la parcela. En su caso, consideraremos como inmuebles plurifamiliares aquellos que presenten un coeficiente de participación inferior a uno, lo que significa que serán parcelas que contienen varios inmuebles o viviendas, ya sea en edificios puramente plurifamiliares, en tipologías unifamiliares cuando exista división horizontal entre planta baja y alta, o en los casos de conjuntos de viviendas unifamiliares adosadas o aisladas que, por contar con algún espacio comunitario, formen parte de una parcela única.

direcciones postales en las que las diferentes personas que conviven en el municipio se encuentran registradas, no habiendo constancia en el mismo de las viviendas en las que no aparece nadie empadronado. Así, el cruce de esta información con el total de inmuebles del municipio señalará aquellos en los que no hay personas empadronadas²⁹.

Tras un primer análisis, y la consiguiente presentación de datos al personal del ayuntamiento, se llevó a cabo una revisión de aquellos puntos que, fundamentalmente el arquitecto municipal, encontró erróneos, alcanzándose como datos finales que, del total de inmuebles residenciales con que cuenta Bormujos (8.740, de los que 5.344 son unifamiliares y 3.396 plurifamiliares) el municipio presenta un total de 1.276 viviendas no empadronadas, de las que 723 son inmuebles unifamiliares y 553 plurifamiliares, pudiendo distinguirse en qué casos se trata de edificios (o conjunto de viviendas) con algunas de sus viviendas sin empadronar y cuáles presentan el total de sus viviendas sin empadronar. Este dato no incluye un grupo de 962 inmuebles distribuidas en 6 edificios a los que se les asigna un uso de apartamento turístico, pese a que son utilizados en muchos casos como vivienda habitual, que se excluyen del estudio entendiendo que precisarán de medidas concretas desde el plan de vivienda a redactar.

Tras este primer análisis, y para incorporar los datos de consumo de agua, se solicitó desde el ayuntamiento a Aljarafesa (compañía suministradora) la información precisa para conocer qué viviendas no presentaban consumo. Dado que, al igual que en el caso de padrón, la compañía solo cuenta con información sobre las viviendas con contrato, el objeto de la consulta fue determinar qué viviendas del municipio tenían consumo de agua para definir, de entre las restantes, cuáles no contaban con este servicio.

Además de cuantificar el número de viviendas con consumo de agua el interés del estudio radica en localizar esas viviendas para incorporarlas al mapa que las geolocalizará, como se hizo con los datos de catastro y padrón.

Dada la dificultad manifestada por la empresa suministradora para aportar esa información del total de inmuebles del municipio, se decidió centrar el análisis en las viviendas no empadronadas localizadas, para definir cuáles de esas 1.276 además de no estar empadronadas no contaban con consumo de agua, lo que resultaría para nuestro estudio el poder concluir que podían considerarse viviendas vacías. Así, se remitió a Aljarafesa un listado Excel con las 1.276 viviendas no empadronadas, haciendo constar su referencia catastral (para facilitar la compatibilidad de los datos devueltos con la base de trabajo), y dirección de la vivienda a analizar. Aljarafesa incorporó a este listado dos columnas más, indicando si la vivienda presentaba contrato con Aljarafesa y si había tenido consumo durante los últimos 12 meses.

De esta forma, se distinguen varias casuísticas: Viviendas con contrato, pero sin consumo; viviendas sin contrato en la actualidad, pero si en periodos anteriores; viviendas que nunca tuvieron contrato, y que por tanto no constan en la base de datos de la compañía.

Así, tras una nueva revisión de resultados por parte del equipo municipal, encontramos que entre las viviendas no empadronadas constan un total de 485 viviendas sin consumo de agua, de las que 241 son unifamiliares y 244 plurifamiliares. De entre las unifamiliares vemos como 90 son viviendas sin contrato en la actualidad mientras que 26 presentan contrato pero no consumo. En

29. Para llevar a cabo el cruce de datos fue necesario revisar las diferentes direcciones postales aportadas, dado que en diversos inmuebles no existía coincidencia entre dirección censal y catastral.

el grupo de las plurifamiliares, son 28 las viviendas que no tienen contrato y 9 las que no tienen consumo. Las restantes viviendas, 126 unifamiliares y 207 plurifamiliares, son viviendas de las que no constan datos en la compañía, y por tanto que nunca han tenido contrato de agua.

Con el fin de validar los resultados obtenidos para la muestra de viviendas sin padrón analizada, y poder considerarlos representativos del total del parque, se realiza una nueva consulta a Aljarafesa dirigida a obtener datos globales de las situaciones de contrato y consumo del parque municipal, esta vez sin la necesidad de particularizarlos por direcciones ya que no se perseguía su georreferenciación. Así, se determina que en el año 2016, momento en que se realiza la consulta, operaban en Bormujos 7.453 contratos de suministro de agua, de los que 70 presentaron consumo 0 y 43 un consumo de 1m³ anual, equiparable a consumo 0.

Según la base de catastro el municipio cuenta con un total de 7.904 inmuebles residenciales, una vez descontados los ya mencionados apartamentos turísticos. La diferencia entre estos y el total de contratos de Aljarafesa resultará el total de inmuebles sin contrato del municipio (452), a los que se suman las viviendas con contrato y consumo 0 señaladas (70+43). Así, se obtiene un total de 565 viviendas sin consumo de aguas en el municipio.

Según los datos de la muestra analizada las viviendas sin consumo ascendían a un total de 485, valor que difiere poco del dato aportado por el cálculo de validación realizado. No obstante, observando el dato global de viviendas con contrato y consumo 0 podemos apreciar un desfase entre este valor (70+43) y el manejado para las viviendas no empadronadas (26+9), lo que pone de manifiesto que 78 de las viviendas empadronadas, aun teniendo contrato de agua, no presentan consumo y por tanto permanecen vacantes. Incluyendo estas viviendas a las ya localizadas por el estudio se alcanza un total de 563 viviendas vacías en el municipio, cifra equivalente al dato de contraste aportado por Aljarafesa.

Cuadro 2: Tabla resumen

	Datos catastro	Filtro padrón	Filtro consumo agua	Datos contraste Aljarafesa	Total vivienda vacía
Vivienda Unifamiliar	5.344	723	241	-	-
Vivienda Plurifamiliar	2.560	553	244	-	-
Total Viviendas	7.904	1.276	485	565	563

Fuente: Elaboración propia

3.3. Datos resultantes del análisis de indicadores y trabajo de visita e inspección ocular

A la vista de los datos arrojados por el estudio parasemos a analizar los principales resultados que aportan información acerca de la situación de la vivienda vacía localizada, partiendo para ello de los distintos indicadores tenidos en cuenta, fundamentalmente, durante el trabajo de inspección ocular, y que en primera instancia sirven para determinar si una vivienda detectada mediante cruce de datos está efectivamente vacía. Así, definiremos como indicadores visuales que confirman la desocupación de una vivienda:

- Existencia de barreras que impidan el acceso a un inmueble o edificio.

- Situación que evidencie falta de mantenimiento de la vivienda (en unifamiliares falta de contador de agua o luz, buzones llenos de publicidad, suciedad, mal estado de pinturas y acabados etc.)
- Situación de mal estado de conservación de la vivienda afectando a la seguridad o habitabilidad, viviendas inacabadas, en obra etc.
- Viviendas con carteles de venta o alquiler que indiquen su disponibilidad.

De igual forma, serán indicadores que nos aproximen a la causa de la desocupación, y que aporten claves para definir estrategias para su puesta en uso:

- Estado de conservación o grado de finalización de la vivienda
- Grado de ocupación o desocupación de edificios vacantes: Determinar si se trata de edificios totalmente vacíos o parcialmente vacíos en el caso de plurifamiliares, o si se trata de inmuebles aislados o conjunto de viviendas vacías para unifamiliares.

De esta forma, en base a la ubicación de la vivienda vacía localizada, a la edad de la misma, y su posible estado de conservación, se señalará de manera inicial si la vivienda vacía detectada requiere de acciones de rehabilitación para su puesta en uso o presenta un estado potencialmente adecuado para entrar en carga.

Así, para el caso de la vivienda vacía unifamiliar, esta aparece distribuida a lo largo de todo el municipio, aunque con especial presencia en el centro de la localidad, donde encontramos la mayor concentración de vivienda vacía antigua (45 viviendas con más de 50 años, 75 con más de 30 y 24 entre 20 y 30 años, este último grupo más ligado al entorno más inmediato del centro de la localidad). El resto de la vivienda unifamiliar vacía se encuentra más dispersa, localizándose fundamentalmente en las zonas de nuevo crecimiento (33 viviendas con menos de 10 años y 64 con menos de 20).

Respecto a las viviendas plurifamiliares encontramos, al contrario que en las unifamiliares, una mayor concentración entre las más nuevas, localizadas en las zonas de nuevo crecimiento del municipio. De esta forma en la localidad aparecen 118 viviendas con menos de 10 años y 74 con menos de 20, concentradas principalmente en la zona de la Universidad y las Tinajuelas (con presencia puntual en otras zonas de nuevo crecimiento). Son menores las cifras para vivienda más antigua, en este caso ligada nuevamente al centro. Así encontraremos 18 viviendas con menos de 30 años, 31 entre 30 y 50 y solo 3 viviendas con más de 50 años.

Mapa 2: Conjuntos de vivienda totalmente vacíos



Fuente: Elaboración propia

Respecto a la concentración de la vivienda vacía podemos señalar que, para el caso de las plurifamiliares, generalmente aparecen de manera puntual dentro de los diferentes edificios del mu-

nicipio, lo que significa que en un mismo edificio encontraremos en convivencia vivienda vacía y ocupada. Se localizan, sin embargo, tres casos concretos de edificio o conjunto de viviendas totalmente vacíos (Mapa 2). Se trata de un conjunto de 10 viviendas unifamiliares adosadas en la zona de las Tinajuelas de superficie construida media 145 m² (Imagen 1), un edificio en bloque de 7 viviendas en esta misma zona, también completamente vacío, de media 110 m² (Imagen 2), y un tercer conjunto de 18 viviendas unifamiliares en la zona de La Florida de media 250 m² (Imagen 3). Según los datos aportados por el estudio hay un cuarto edificio completamente vacío en la zona de las tinajuelas, de 29 viviendas (Imagen 4), que sin embargo tras visita e inspección ocular, si bien presentará un alto grado de desocupación, no parece estar totalmente vacío.

Imagen 1. Elaboración propia



Imagen 2. Elaboración propia



Imagen 3. Elaboración propia



Imagen 4. Elaboración propia



La puesta en relación de características detectadas en la vivienda vacía del municipio (edad, estado de conservación, localización, tipología, tamaño, precio) con otros parámetros ligados a la demanda (capacidad económica, programa de necesidades, régimen de tenencia) permitiría apuntar hacia un primer nivel de causas de desocupación. Así, para viviendas vacías en buen estado de conservación se puede hablar de problemas de localización (no existe demanda en la zona en la que se encuentran), de tipología (no se adaptada a la demanda en cuestiones como la superficie o número de dormitorios), o de precio (no se adecua a las capacidades económicas de los demandantes). En este caso, la alta presencia de viviendas unifamiliares, o de viviendas de elevada superficie y número de dormitorios, no se adecua a las necesidades de gran parte de la población demandante, sobre todo de la más joven, y consecuentemente a sus capacidades económicas, por lo que se ven obligados a buscar alternativas en municipios cercanos. De hecho, la presencia de un elevado número de viviendas vacías (126 unifamiliares y 207 plurifamiliares) de las que no constan datos en Aljarafesa nos habla de vivienda nueva, y consecuentemente en buen estado, que nunca ha sido utilizada.

Para vivienda vacía en mal estado de conservación, podemos apuntar como causa inicial de su desocupación a la necesidad de reforma o rehabilitación, así como de finalización si se encuentra inacabada. En la mayor parte de los casos, este problema se relaciona directamente con la falta de financiación para llevarla a cabo.

En ambos casos, la desocupación de viviendas también puede vincularse con fines especulativos de los propietarios, o expectativas de revalorización urbanística, así como a la inseguridad que les genera la puesta en alquiler de sus viviendas, el desconocimiento sobre las opciones de puesta en uso de las mismas, o posibles problemas legales o de titularidad que lo dificulten o impidan.

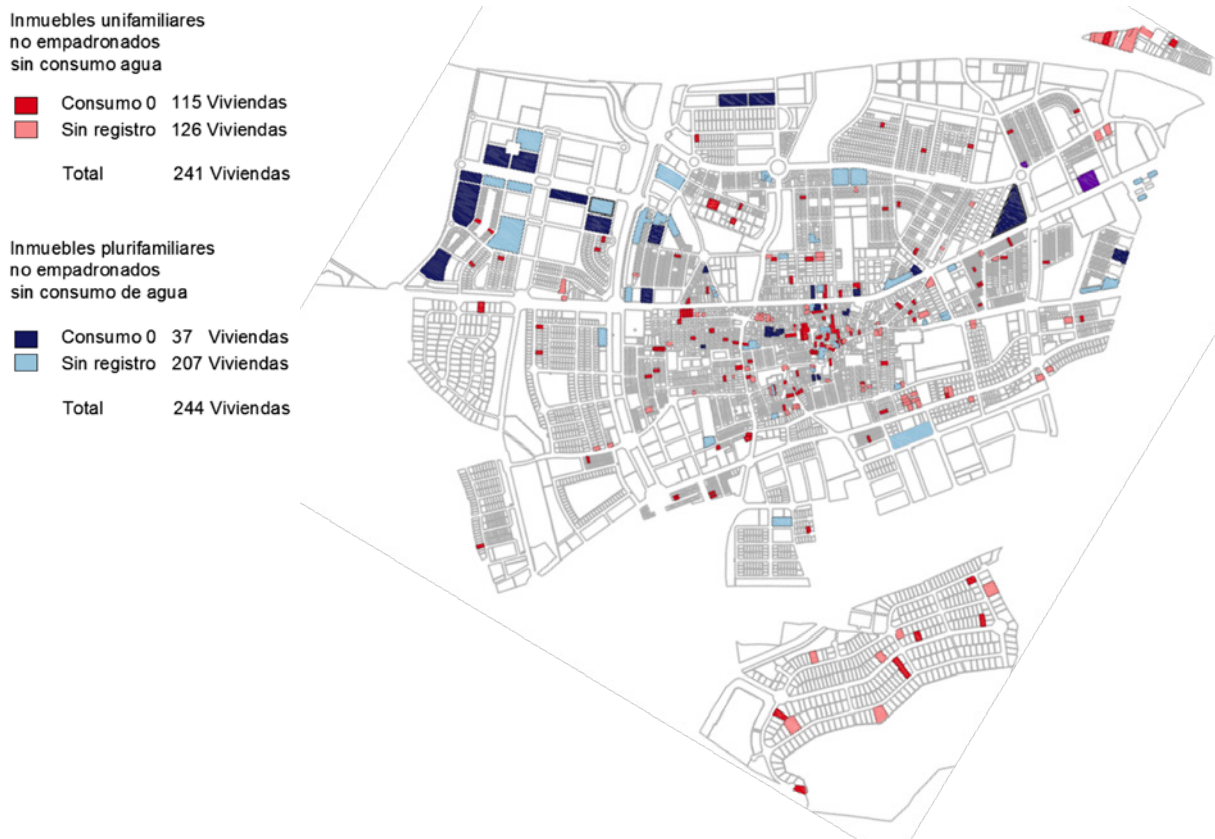
3.4. El mapa de la vivienda vacía en Bormujos

En base a los resultados obtenidos, se dibuja un perfil de la situación de la vivienda vacía en Bormujos que puede sintetizarse según:

- El municipio presenta un elevado número de vivienda no empadronada, que sin embargo difiere enormemente del número de viviendas sin consumo de agua, y por tanto de la vivienda potencialmente vacía del municipio.
- No obstante, se han detectado un total de 563 viviendas potencialmente vacías en la localidad, que suponen un importante recurso activo con el que, mediante su puesta en uso, dar respuesta a las demandas de vivienda existentes en el municipio.
- En torno a la mitad de esas viviendas son de tipología unifamiliar, siendo la otra mitad de tipología plurifamiliar o unifamiliar en parcelas colectivas, lo que llama la atención siendo el número total de viviendas unifamiliares del municipio bastante superior al de plurifamiliares (65% frente a 35%).
- La distribución espacial de las viviendas vacías unifamiliares es dispersa a lo largo de todo el municipio, apareciendo una importante concentración entre las de mayor antigüedad en el centro de la localidad, lo que puede hablar de situaciones de mal estado de la edificación que impidan su puesta en uso, situaciones legales complejas fruto de problemas ligados a herencias, o expectativas de revalorización de los inmuebles con la aprobación del PGOU que ofrece la posibilidad del paso de estos inmuebles a plurifamiliar.
- De entre las viviendas unifamiliares, y atendiendo a los datos de consumo de agua, la mitad son viviendas que tienen o han tenido contrato con Aljarafesa y no presentan consumo, lo que puede relacionarse con vivienda más antigua actualmente sin carga. De la otra mitad de las viviendas unifamiliares vacías no constan datos en Aljarafesa, lo que puede relacionarlas con vivienda nueva nunca puesta en uso.
- Respecto a la vivienda vacía plurifamiliar se concentra fundamentalmente en la zona de las la Universidad y las Tinajuelas, con aparición de vivienda en otros puntos de nuevo crecimiento de la localidad. Esta vivienda suele ser nueva, siendo poca la edificación antigua vacía detectada dentro de esta tipología.
- Atendiendo a los datos de consumo de aguas, la mayor parte de la vivienda vacía plurifamiliar no consta en los datos de Aljarafesa, lo que indica que nunca han contratado con la compañía. Dada la mayor concentración de ésta entre la vivienda nueva, se constata que se trata de vivienda que nunca ha llegado a ponerse en uso.
- Se localizan en el municipio tres edificios o conjuntos de viviendas totalmente vacíos: Un conjunto de 10 viviendas unifamiliares adosadas en la zona de las Tinajuelas; un edificio en bloque de 7 viviendas en esta misma zona; un tercer conjunto de 18 viviendas unifamiliares en la zona de La Florida.
- Además de vivienda vacía, en Bormujos encontramos un fenómeno que lo distingue de otros posibles casos de estudio, como es la existencia de gran cantidad de apartamentos turísticos, que requerirá de un análisis en profundidad y de la aplicación de un plan de actuación concreto dada su situación de alegalidad y el recurso que potencialmente suponen para satisfacer la

posible demanda de vivienda de la localidad, bien de forma permanente o como alojamiento transitorio para atender situaciones de emergencia habitacional.

Mapa 3. Cartografía de la vivienda vacía en Bormujos³⁰



Fuente: Elaboración propia

4. Conclusiones

Como se señalaba al inicio del presente artículo, la investigación planteaba una pregunta ligada a dos niveles de análisis. Centrándonos en el primero, sobre si la metodología propuesta permitiría alcanzar un diagnóstico certero sobre la situación de la vivienda vacía en el municipio de Bormujos como caso de estudio, se puede señalar, a la vista de los resultados obtenidos, que ha servido para dibujar un perfil bastante preciso del parque de vivienda vacía municipal, que ahonda en aspectos no incluidos en la información estadística manejada de manera habitual para abordar el análisis de este fenómeno. Sin embargo, resultaría necesario, desde este nivel de análisis, profundizar en la definición de las causas de desocupación de la vivienda vacía detectada, así como en la caracterización de la demanda, de forma que se pudiera definir la capacidad de este parque de dar respuesta a las necesidades residenciales municipales.

Así, desde esta primera conclusión, pasaremos a analizar el segundo nivel de interrogantes planteado por la investigación: El de determinar en qué medida esta metodología servirá para diagnosticar de manera intencional el parque de vivienda vacía de un municipio, e incorporar estos

30. El plano adjunto geolocaliza la vivienda vacía municipal, categorizada según tipología y consumos. El mapa de la vivienda vacía se completará con diferentes capas de información, como se refleja en el documento anexo al presente artículo.

resultados a un futuro Plan Municipal de Vivienda que tenga por objeto activarlas. Nos valdremos, para ello, del análisis de los resultados obtenidos en contraste con los casos de referencia previamente analizados.

Señalaremos en primer lugar que los resultados obtenidos apuntan hacia la necesidad de introducir fuentes que sobrepasen la información estadística en este tipo de estudios, de forma que permitan alcanzar un mayor grado de concreción en los diagnósticos, aumentando la probabilidad de éxito de las estrategias puestas en marcha en base a estos. Así, se confirma la hipótesis de investigadores como Julio Vinuesa en cuanto a que existe un importante déficit de información disponible para abordar el problema de la vivienda vacía, y que solo la mejora del conocimiento de este fenómeno y el desarrollo de herramientas que faciliten su análisis permitirá definir estrategias eficaces de puesta en uso. Un déficit de información que no solo se manifiesta en la escasez de datos sobre la materia, sino en la inexactitud de los mismos, su insuficiente actualización periódica, y la falta de coordinación entre fuentes de información.

Si bien fuentes como el INE aportan datos que permiten dibujar un perfil inicial de la situación de la vivienda a escala municipal, el contraste de información con fuentes como catastro, padrón, y fundamentalmente consumo de aguas, matiza notablemente los resultados obtenidos. En el caso concreto analizado, frente a las 1.201 viviendas vacías señaladas por el censo de viviendas de Bormujos (INE 2011), el estudio llevado a cabo cifra este fenómeno en 563.

El dato estadístico, sin embargo, se aproxima mucho más al de viviendas sin padrón (1.276). Cabe pensar que la información estadística se basa en fuentes oficiales como censo municipal, pero que sin embargo no incorpora datos como el de consumo que, parece resultar mucho más determinante a la hora de localizar la vivienda potencialmente vacante. Ha de señalarse, eso sí, que los datos del INE corresponden a 2011 y el estudio a 2017, por lo que el número de viviendas vacías ha podido variar en este periodo y no ser asumible el total de las discrepancias por la falta de rigor de la información estadística.

Por otro lado, es posible que los datos estadísticos incluyan los ya mencionados apartamentos turísticos, que como se ha señalado constan en catastro como parcelas residenciales (836 de ellos). Considerando que durante el estudio se registraron personas empadronadas en 125 de ellos, podríamos cifrar el total de inmuebles residenciales vacantes en 1.274 (las 563 viviendas vacías y 711 apartamentos vacantes), lo que nuevamente se aproxima al dato del INE. Este hecho pone de manifiesto que la información estadística sobre vivienda vacía cuantifica pero no caracteriza, lo que dificulta la definición de estrategias adecuadas por la falta de precisión de la información manejada.

Por ello, resulta necesario que exista una mayor coordinación entre las diferentes fuentes de información oficiales, como también señalaba Julio Vinuesa, así como promover desde la administración pública campañas o programas dirigidos a mantener esas bases de información actualizadas de forma periódica, para que los datos que arrojen se ajusten lo máximo posible a la realidad del momento en que se analizan.

Centrándonos en el trabajo con las fuentes de información no estadísticas manejadas (de padrón o consumos), la investigación aporta claves acerca de cómo incorporarlas a este tipo de estudios de manera intencional. Así, se pueden extraer conclusiones acerca de qué información es necesario solicitar a los diferentes agentes consultados y qué vías permiten coordinar los datos apor-

tados por los mismos para agilizar el proceso de trabajo y permitir la obtención de resultados lo más efectivos posible, según queda reflejado en el presente artículo.

En ese sentido, las dificultades que el estudio ha encontrado para obtener muchos de los datos precisados por la metodología propuesta para detectar vivienda vacía nos ofrecerán claves para mejorar la puesta en práctica de la misma en otros casos de estudio. Los principales obstáculos radican en el desconocimiento de las posibles vías de explotación de la información disponible, en la inexistencia de bases digitalizadas que faciliten la gestión de la información necesaria para este tipo de análisis, así como en la falta de coordinación entre bases de datos, tanto de agentes públicos (ayuntamiento) como privados (empresas suministradoras). Una mejora en la gestión de la información ayudaría a mantenerla actualizada y facilitaría tareas de diagnosis, aportando rigor a este tipo de estudios, y claves certeras para la puesta en marcha de un Plan Municipal de Vivienda. Generar una base de datos compartida o con ítems comunes que permitiera la fácil transmisión de información desde unos agentes a otros contribuiría a agilizar el cruce de datos requerido.

En el caso de padrón y catastro, por ejemplo, se observa como dirección catastral y censal no coinciden en muchas ocasiones, por lo que resulta complicado localizar una misma vivienda desde ambas bases de datos sin un dato común e inequívoco como podría ser la referencia catastral. También lo es geolocalizar viviendas sin consumo de aguas, bajo parámetros comunes a bases como catastro o padrón, siendo la geolocalización un aspecto clave para el tipo de estudio propuesto. La dificultad de acceso a esta información, de hecho, no ha permitido geolocalizar los datos de consumo de aguas del total del municipio en el estudio realizado, limitándose al contraste con un dato global e información, vivienda a vivienda, de las no empadronadas, lo que supone una limitación para el desarrollo de la metodología propuesta y los resultados obtenidos.

Sin embargo, este obstáculo a la hora de obtener información sobre consumos no debe incitar a la eliminación de este tipo de datos del desarrollo de cualquier metodología de detección de vivienda vacía, dado que, como el caso analizado ha puesto de manifiesto, resulta una información determinante. Si nos fijamos en el método de trabajo propuesto por la Junta de Andalucía dentro de la guía de apoyo a la redacción de los Planes Municipales de Vivienda, se observa como precisamente adolece de no contemplar ese cruce con información de consumos. La guía habla de detección de vivienda habitada, obtenida desde el cruce entre catastro y padrón. Así, entiende que la vivienda empadronada puede considerarse como tal, pero no puede afirmar que la no empadronada pueda considerarse como vacía. Como se ha puesto de manifiesto, las discrepancias entre datos de padrón y consumos, y la diferencia entre las viviendas potencialmente vacantes señaladas por una y otra fuente hacen necesario apostar por metodologías de detección de vivienda vacía ligadas al cruce con de datos de consumos. En ese sentido, el estudio llevado a cabo quiso incorporar, además de los datos de suministro de agua, los eléctricos, no obteniéndose la documentación requerida por parte de la compañía.

Además de cuantificar vivienda vacía, el objetivo de la metodología propuesta es el de localizarla y caracterizarla, de forma que podamos tener un primer acercamiento a la situación en la que se encuentra y la causa de su desocupación. Para ello se propone trabajar con una herramienta digital (SIG) que almacene la información analizada y que al mismo tiempo la georreferencie, arrojando como resultado un mapa que permita visualizar el problema de la vivienda vacía de manera espacial. Este primer aporte a la localización y caracterización de vivienda vacía se completa con diferentes consultas a agentes municipales, trabajo de campo y visitas de inspección ocular, para

interpretar así los datos cuantitativos manejados y caracterizar cualitativamente, y de manera inicial, la vivienda vacía detectada.

A la vista de los resultados del estudio, podemos señalar que hay características físicas que son fácilmente detectables: antigüedad, tipología, localización e incluso superficie de los inmuebles, aportada por catastro. La visita e inspección ocular permitirá determinar su estado de conservación, lo que concretará las características físicas de ese parque de vivienda vacía como dato de partida para la definición de estrategias para su puesta en uso.

Faltaría definir cuestiones no vinculadas a lo físico, sino al plano de la gestión, como el tipo de propietario (público, privado, individual, societario), el precio al que se ofrece esa vivienda en venta o alquiler (si se encuentra en el mercado) o el régimen de tenencia en el que se ofrece, lo que permitirá arrojar luz sobre la causa de la desocupación, más allá de las condiciones físicas. En ese sentido la metodología propuesta presenta una limitación, ya que sería necesario, una vez localizadas las viviendas vacías y según la experiencia de los referentes analizados, contactar con los propietarios para concretar este tipo de circunstancias, lo cual permitiría confirmar que viviendas de las potencialmente vacías detectadas lo están realmente, y definir de manera específica las causas de su desocupación.

Para ello, y como ocurre en el caso de las empty home strategies, sería adecuado contar con una oficina específica de vivienda, a nivel local o regional (podría en este caso hablarse de escala de mancomunidad) que trabaje de manera proactiva en la confrontación de datos y en la coordinación y actualización de información para adoptar, a través de los distintos programas públicos, medidas eficaces y adaptadas a la radiografía real de cada municipio. Así, podría trabajarse con los propietarios en torno a programas específicos de puesta en uso de vivienda vacía, expuestos a los mismos como vía de toma de contacto. Como ya se ha señalado, la metodología propuesta presenta una limitación en esta línea, si bien es cierto que su objeto es el de desarrollar un diagnóstico que permita detectar y caracterizar vivienda vacía para incorporar esta información al Plan Municipal de Vivienda y Suelo de una localidad, para la posterior propuesta, en fase estratégica, de programas específicos a poner en marcha. Por tanto, como metodología para una fase de diagnóstico puede considerarse adecuada, aunque la información necesaria para terminar de definir la causa de la desocupación debería ligarse a una segunda fase de trabajo.

La mencionada oficina municipal de vivienda tendría también una labor proactiva en la inclusión de la ciudadanía en este tipo de procesos, con campañas de concienciación o creando espacios de participación que faciliten la efectividad de las soluciones propuestas. Así, la fase de diagnóstico debería necesariamente incorporar a la demanda, cuantificarla y caracterizarla, para poder definir el grado de alquilabilidad de las viviendas localizadas, es decir, el grado de compatibilidad entre stock y demandantes, para determinar si su puesta en uso podría satisfacer las necesidades de la ciudadanía de tal forma que puedan priorizarse actuaciones y estimarse cuales ofrecerán un mejor resultado consumiendo los menores recursos posibles (económicos, de gestión etc.).

La forma en que se desarrolle ese estudio de la demanda, que requerirá de participación ciudadana, será una línea de investigación que se abre desde este artículo para poder completar el diagnóstico sobre la situación de la vivienda a escala municipal. Este estudio, si bien se centrará en el análisis de la demanda, podrá incorporar a los propietarios de vivienda vacía para incluir así una visión clave para la eficacia de las soluciones planteadas en posteriores fases programáticas.

De esta forma, y saltando del nivel de diagnóstico al de la programación y gestión a escala local, una vez caracterizada la vivienda vacía y la demanda municipal será objeto de futuras investigaciones la definición de programas efectivos de puesta en uso de la misma ligados, en función de las características del parque detectado y la ciudadanía implicada, a la formación de bolsas de vivienda de alquiler asequible o a programas de rehabilitación o autoconstrucción, que permitan validar la eficacia de los diagnósticos realizados, y la importancia de los mismos para el desarrollo de políticas de vivienda a escala municipal.

Consideraremos por tanto, retomando la pregunta de investigación, que la metodología propuesta contribuirá a facilitar una vía de estudio del fenómeno de la vivienda vacía en ámbito local para mapearla y caracterizarla, permitiendo que sirva como base de datos aproximada a una realidad no fundamentada en datos estadísticos, sino de estudio directo. Dicha metodología, con las limitaciones de acceso a la información y de los propios datos facilitados a los que hemos hecho mención, y con el necesario aporte que un estudio real de demanda que añadiría indicaciones acerca de si las viviendas vacías existentes podrían dar respuesta a las necesidades residenciales de la población de un municipio concreto, podrá servir como diagnóstico base para la redacción de Planes Municipales de Vivienda y Suelo, como en este caso lo hará el presente estudio para el Plan Municipal de Vivienda de la localidad de Bormujos, permitiendo, en fase programática, que la definición de estrategias de activación y desarrollo de programas de actuación se ajuste a datos reales y resulten efectivos para utilizar las viviendas vacías como recurso con el que dar respuesta a las demandas ciudadanas de acceso asequible a la vivienda.

5. Referencias bibliográficas

- Alberdi, Baralides (2014). *Social housing in Spain* en Scanlon, K., Whitehead, C., Fernandez Arrigoitia, M. (eds) *Social housing in Europe*. London: John Wiley & Sons, pp 222-237.
- Alguacil, Aitana; Alguacil, Julio; Arasanz, Juan; Fernández, Guillem; Paniagua, José León; Olea, Sonia y Renes, Víctor (2012). *La vivienda en España en el siglo XXI: Diagnóstico del modelo residencial y propuestas para otras políticas de vivienda*. Madrid: Fundación FOESSA.
- Ayuntamiento de Bormujos (2014). *Plan General de Ordenación Urbana de Bormujos*.
- Consejería de fomento y vivienda. Junta de Andalucía (2008). *Plan Concertado de Vivienda y Suelo de Andalucía*.
- Consejería de fomento y vivienda. Junta de Andalucía (2010). *LEY 1/2010, de 8 de marzo, Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía*.
- Consejería de fomento y vivienda. Junta de Andalucía (2013). *LEY 4/2013, de 1 de octubre, de medidas para asegurar el cumplimiento de la Función Social de la Vivienda*.
- Consejería de fomento y vivienda. Junta de Andalucía (2013). *ORDEN de 17 de octubre de 2013, por la que se regula el Programa de Intermediación en el Mercado del Alquiler de Viviendas y el Programa de Cesión de viviendas para el Alquiler a Entes Públicos*.
- Consejería de fomento y vivienda. Junta de Andalucía (2013). *Guía-Modelo para la elaboración de los Planes Municipales de Vivienda y Suelo*.
- Consejería de fomento y vivienda. Junta de Andalucía (2016). *Plan Andaluz de Vivienda y Suelo de Andalucía*.
- Fariña, José y Naredo, José Manuel (2010). *Libro Blanco de la Sostenibilidad en el Planeamiento Urbanístico Español*. Madrid: Ministerio de Vivienda, Gobierno de España.
- Howse, Maurice (2012). *From empty properties to new homes. 2012 – 2015*. Stratford on Avon: Distric council Stratford on Avon.
- Instituto Nacional de Estadística (INE) (2013). *Censo de Población y Viviendas 2011*. Madrid: Boletín informativo del Instituto Nacional de Estadística.
- Lambea, Nuria. (2014). *Modelo de gestión privada de la vivienda social: Las housing associations inglesas y neerlandesas*. Tarragona: Màster de Dret de l'Empresa i de la Contractació. Universitat Rovira i Virgili.

- Lujanbio, Amaia (2009). *Estudio del número de vivienda vacía en Andoain*. Departamento de servicios sociales del ayuntamiento de Andoain.
- Murillo, F. Javier (2013). *Estudio de casos*. Madrid: Universidad Autónoma de Madrid.
- Observatorio Vasco de Vivienda (2014). *Informe sobre la vivienda vacía en la CAE y análisis de programas de movilización a nivel municipal*.
- Observatori Desc y Plataforma de afectados por la hipoteca (2013). *Emergencia habitacional en el estado Español. La crisis de las ejecuciones hipotecarias y los desalojos desde una perspectiva de derecho*. Barcelona: Observatori Desc.
- Rodríguez, Raquel. (2005). *La política de vivienda en España desde la perspectiva de otros modelos europeos*. Boletín CF+S 29/30: Notas para entender el Mercado Inmobiliario.
- Rodríguez, Antonio (2008). *Informe anual 2008 Estado Español. Soluciones residenciales para personas sin-hogar*. FEANTSA.
- Vimcorsa. Empresa pública de suelo de Córdoba (2010). *Plan Municipal de Vivienda y Suelo de Córdoba*.
- Vinuesa, Julio; De la Riva, José María y Palacios, Antonio J. (2012). *El fenómeno de las viviendas desocupadas*. Madrid: Ministerio de vivienda y fundación general de la Universidad Autónoma de Madrid.

Sobre los autores

JUAN FRANCISCO FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ

Arquitecto (2006) y Master en Ciudad y Arquitectura Sostenibles (2014) por la Escuela de Arquitectura de Sevilla, desarrolla su tesis doctoral dentro del Programa de Doctorado en Arquitectura de la Universidad de Sevilla, en la línea de investigación "Vivienda y Hábitat Contemporánea". Miembro del grupo de Investigación "ADICI" Aula Digital de la Ciudad HUM810. Ha sido profesor sustituto interino del departamento de Expresión Gráfica e Ingeniería de Edificación de la Universidad de Sevilla (2011-2014). Ha realizado estancia de investigación en la facultad de arquitectura de la Universidad Técnica de Delft (TU Delft), en el departamento "Management in the Built Environment" (2016) bajo la supervisión de la Dr. Darinka Czischke. Colabora con la cooperativa el Taller Ecosocial, Hábitat 4.

ESTEBAN DE MANUEL JEREZ

Doctor Arquitecto y Profesor Titular de la Escuela de Arquitectura de la Universidad de Sevilla, Departamento de Expresión Gráfica Arquitectónica. Responsable del grupo ADICI, director de la revista científica Hábitat y Sociedad y del máster en Gestión Social del Hábitat. Ha dirigido procesos participativos de Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado, planificación urbana, planes de vivienda, consolidación de barrios y planes de movilidad. Socio promotor del Taller Ecosocial, Hábitat 4, soc. coop. Investigador principal de los proyectos COOPER-HABITAR: Claves para la generación de procesos cooperativos que aseguren el derecho a una vivienda digna en Andalucía, Barrios en Transición, Desbordes Urbanos, CAT-MED "Green Aple", entre otros. Premio Dubaï ONU-HABITAT 2018 por el proyecto "Ya Somos Medina: Aprendiendo de Jnane Aztout".